

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М. В. Залоило

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

Под редакцией

доктора юридических наук,
профессора **Д. А. Пашенцева**

*Рекомендовано Междисциплинарным советом
по координации научного и учебно-методического
обеспечения противодействия коррупции*

*Одобрено секцией публичного права ученого совета
Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации*



Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2021

Рецензенты:

Власенко Н. А., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры теории государства и права Юридического института Российского университета дружбы народов, главный научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;

Баранов В. М., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, помощник начальника начальника Нижегородской академии МВД России по инновационному развитию научной деятельности.

Залоило М. В.

3-24 Мониторинг законодательства о противодействии коррупции : научно-практическое пособие / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Д. А. Пашенцева. — Москва : Проспект, 2021. — 112 с.

ISBN 978-5-392-32873-4

DOI 10.31085/9785392328734-2021-112

Научно-практическое пособие продолжает цикл исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации о юридических технологиях, объединяя достижения в деле концептуального обоснования технологии правового мониторинга и научного обеспечения противодействия коррупции.

В пособии представлена широкая концепция правового мониторинга, рассмотрены основные подходы к его пониманию, исследованы понятие, цели, задачи, виды, показатели антикоррупционного мониторинга. Выявлены актуальные проблемы регулирования правового и антикоррупционного мониторинга, предложены варианты их решения. Правовой мониторинг предлагается рассматривать как перспективную юридическую технологию анализа и оценки динамики федерального и регионального законодательства о противодействии коррупции, а также как основу юридического прогнозирования. Потенциал правового мониторинга используется для определения нетипичной правовой природы антикоррупционного законодательства. На основе полученных сведений о динамике антикоррупционного законодательства дается прогноз его модернизации и систематизации.

Законодательство приведено по состоянию на сентябрь 2020 г.

Для сотрудников государственных и муниципальных органов власти, практикующих юристов, научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических факультетов и вузов.

УДК 343.35
ББК 67.408

Научное издание

Залоило Максим Викторович

**МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ**

Научно-практическое пособие

Подписано в печать 11.11.2020. Формат 60×90^{1/16}.
Печать цифровая. Печ. л. 7,0. Тираж 1000 (1-й завод 100) экз. Заказ №

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, 2020

© Оформление. ООО «Проспект», 2020

THE INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW
UNDER THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

M. V. Zaloilo

MONITORING OF LEGISLATION ON COUNTERACTION CORRUPTION

SCIENTIFIC AND PRACTICAL GUIDE

Edited by

Doctor of Law, Professor

D. A. Pashentsev

*Recommended by the Interdisciplinary Council on Coordination
of Scientific and Educational-Methodological Support
of Anticorruption*

*Approved at the Meeting of Scientific Board (Public Law Section)
of the Institute of Legislation and Comparative Law under
the Government of the Russian Federation*



• PROSPEKT •

Moscow
2021

Reviewers:

Vlasenko N. A., Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of Theory of State and Law of the Law Institute of the Peoples' Friendship University of Russia, Chief Researcher of the Department of Theory of Law and Interdisciplinary Research of Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation;

Baranov V. M., Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Assistant to Head of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia for Innovative Research Development.

Zaloilo M. V.

Monitoring of Legislation on Counteraction Corruption : Scientific and Practical Guide / ed. by Doctor of Law, Professor D. A. Pashentsev. — Moscow : Prospekt, 2021. — 112 p.

ISBN 978-5-392-32873-4

DOI 10.31085/9785392328734-2021-112

The scientific and practical guide continues the research cycle of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation on legal technologies, combining achievements in the field of conceptual justification of the technology of legal monitoring and scientific support of anti-corruption.

The manual presents a broad concept of legal monitoring, examines the main approaches to its understanding, studies the concept, goals, tasks, types, indicators of anti-corruption monitoring. Actual problems of regulation of legal and anti-corruption monitoring are identified, and solutions are proposed. Legal monitoring is proposed to be considered as a promising legal technology for analyzing and evaluating the dynamics of federal and regional anti-corruption legislation, as well as as a basis of legal forecasting. The potential of legal monitoring is used to determine the atypical legal nature of anti-corruption legislation. Based on the obtained information about the dynamics of anti-corruption legislation, a forecast of its modernization and systematization is given.

Legislation is current as of September 2020.

For employees of state and municipal bodies, practicing lawyers, researches, lecturers, postgraduate students, students of law faculties and universities.

АВТОР

Залоило Максим Викторович, ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

ОТВЕТСТВЕННЫЙ РЕДАКТОР

Пашенцев Дмитрий Алексеевич, заведующий отделом теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, кандидат исторических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации.

AUTHOR

Zaloilo Maksim Viktorovich, leading researcher of the department of theory of law and interdisciplinary research of legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of law.

EDITOR

Pashentsev Dmitry Alekseevich, head of the department of theory of law and interdisciplinary research of legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of law, candidate of history, professor, honorary worker of higher professional education of the Russian Federation.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	9
Глава 1. Концептуальные основы правового мониторинга	14
1.1. Правовой мониторинг: юридическая технология в обеспечении жизненного цикла нормы права. Антикоррупционный мониторинг	14
1.2. Проблемы нормативно-правового закрепления концептуальных основ правового мониторинга и пути их решения.....	28
Глава 2. Мониторинг текущего состояния и динамики современного российского законодательства о противодействии коррупции	51
2.1. Мониторинг федерального законодательства о противодействии коррупции	51
2.2. Мониторинг регионального законодательства о противодействии коррупции	67
Глава 3. Прогностический характер мониторинга законодательства о противодействии коррупции	73
3.1. Значение результатов мониторинга законодательства о противодействии коррупции для определения правовой природы антикоррупционного правового массива.....	73
3.2. Прогноз модернизации и систематизации российского законодательства о противодействии коррупции	81
Краткие выводы	93
Список использованной литературы	97

INTRODUCTION

Chapter 1. The Conceptual Framework of Legal Monitoring	14
1.1. Legal monitoring: legal technology in ensuring of the life cycle of the rule of law. Anti-corruption monitoring	14
1.2. Problems of legal regulation of the conceptual foundations of legal monitoring and vectors of its solving	28
Chapter 2. Monitoring of the Current State and Dynamics of Modern Russian Anti-Corruption Legislation	51
2.1. Monitoring of federal legislation on counteracting corruption	51
2.2. Monitoring of regional legislation on counteracting corruption	67
Chapter 3. The Predictive Nature of Monitoring of the Legislation on Counteracting Corruption	73
3.1. Significance of the results of monitoring of anti-corruption legislation in determining of the legal nature of the anti-corruption legal array	73
3.2. Forecast of modernization and systematization of the Russian legislation on combating corruption	81
Summary	93
Literature	97

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях вопросы противодействия коррупции могут рассматриваться как приоритетные с позиций и теории, и практики правового регулирования. Коррупция представляет собой социальное зло, которое негативно влияет на процессы общественного развития, сдерживает происходящие в стране реформы, замедляет темпы экономического роста. Успешное противодействие коррупции предполагает систематическую комплексную деятельность, направленную на решение целого ряда задач. Отдельные из этих задач связаны с развитием законодательства о противодействии коррупции. Одним из актуальных вопросов в этом контексте является мониторинг законодательства о противодействии коррупции, т. е. система информационных наблюдений, анализа и оценки законодательства о противодействии коррупции, его качества и эффективности. Правовой мониторинг в этой области имеет теоретическое значение, являясь основой для юридического прогнозирования развития правового регулирования отношений в области профилактики и борьбы с коррупционными проявлениями. Практическое же значение мониторинга обусловлено построением на его основе перспективных моделей совершенствования антикоррупционного законодательства, повышения эффективности его реализации. Решение поставленной в Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 гг., утвержденном Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378, задачи систематизации законодательства о противодействии коррупции требует опоры на современную научную методологию и невозможно без учета данных правового мониторинга в этой сфере. Это особенно важно в связи с рассмотрением антикоррупционного законодательства через призму концепции циклических правовых массивов, разработанной академиком Российской академии наук Т.Я. Хабриевой¹,

¹ Хабриева Т.Я. Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 5–18; Она же. Противодействие легализации (отмыва-

и способностью норм антикоррупционной направленности «проникать во все уровни национальной правовой системы»¹.

Проблематика мониторинга законодательства о противодействии коррупции актуализируется также в связи с недавними конституционными преобразованиями в России, в ходе которых в Конституцию РФ были внесены масштабные изменения (Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»²), в том числе закреплены антикоррупционные требования к должностным лицам в сфере публичной власти³. На повестке дня – конкретизация новелл Конституции РФ с применением эффективного инструментария правотворческой деятельности, в частности технологии правового мониторинга.

Настоящее научно-практическое пособие объединяет и развивает достижения научной школы Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – Институт, ИЗиСП) в области исследований правового мониторинга и научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции⁴. В работах Института, как

нию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в условиях цифровизации экономики: стратегические задачи и правовые решения // Всероссийский криминологический журнал. 2018. № 4. С. 459–467; *Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н.* Будущее права: наследие академика В.С. Степина и юридическая наука. М., 2020. С. 120–126; *Они же.* Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102.

¹ *Хабриева Т.Я.* Циклические нормативные массивы в праве. С. 11.

² См.: *Хабриева Т.Я., Клишас А.А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020; *Хабриева Т.Я.* Конституционная реформа в России: в поисках национальной идентичности // Вестник Российской академии наук. 2020. Т. 90. № 5. С. 403–414.

³ Часть 3 ст. 77, ч. 5 ст. 78, ч. 2 ст. 81, ч. 4 ст. 95, ч. 1 ст. 97, п. «е» ч. 1 ст. 103, ч. 4 ст. 110, ст. 119, ч. 2 ст. 129 Конституции РФ.

⁴ Законодательство в сфере противодействия коррупции: концептуальные основы и место в системе российского законодательства: науч.-практ. пособие / под ред. Д.А. Пашенцева. М., 2020; Противодействие коррупции в сфере бизнеса: науч.-практ. пособие / отв. ред. Т.Я. Хабриева, О.С. Капинус. М., 2020; Антикоррупционное правовое воспитание: науч.-практ. пособие / под ред. Д.А. Пашенцева. М., 2020; Право против коррупции: миссия и новые тренды: материалы Восьмого Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 20 марта 2019 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2020; Правовые основы противодействия коррупции: международные и национальные стандарты и инициативы: науч.-практ. пособие: в 2 т. / под общ. ред. Т.Я. Хабриевой, Р.А. Курбанова. М., 2019; Противодействие коррупции в Китае: за-

известно, представлены концепция, методика организации и проведения правового мониторинга¹, они стали основой для внедрения правового мониторинга в субъектах РФ, опередивших в этом плане федерального законодателя и установивших соответствующее правовое регулирование², а также заложили прочный научно-теоретический фундамент для регламентации на федеральном уровне мониторинга правоприменения. Кроме того, Институт, выполняющий функции междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции³, имеет многолетний опыт антикоррупционного мониторинга как российского законодательства о противодействии коррупции⁴, так

конодательство и правоприменение: монография. М., 2019; *Хабриева Т.Я.* Коррупция в современном обществе и детерминирующие ее факторы // Избранные труды в 10 т. Т. 10. Содержание: Право и экономика. Право и антикоррупционная политика. М., 2018; *Антикоррупционная этика и служебное поведение: науч.-практич. пособие* / под ред. И.И. Кучерова, А.М. Цирина. М., 2018; *Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный)* / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2018; *Противодействие коррупции: новые вызовы: монография* / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2016; *Коррупция: природа, проявление, противодействие: научно-правовое исследование* / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012; *Правовые средства противодействия коррупции: науч.-практ. пособие* / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2012; *Хабриева Т.Я.* Коррупция и правопорядок в фокусе современной юридической доктрины // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2016. № 4. С. 5–13; *Она же.* Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // *Журнал российского права*. 2012. № 6. С. 5–17; *Она же.* Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // *Журнал российского права*. 2012. № 7. С. 7–14 и др.

¹ В настоящее время в ИЗИСП функционирует лаборатория правового мониторинга и социологии права.

² См.: *Механизм правового мониторинга: науч.-практ. пособие* / отв. ред. А.В. Павлушкин. М., 2012; *Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие* / под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009; *Горохов Д.Б.* Современное нормативное обеспечение мониторинга в сфере права и статус его результатов // *Журнал российского права*. 2012. № 9. С. 83–97; *Горохов Д.Б., Глазкова М.Е.* Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // *Журнал российского права*. 2008. № 4. С. 17–29; *Они же.* Организация правового мониторинга в субъекте РФ: рекомендации по совершенствованию (на примере города Москвы) // *Журнал российского права*. 2009. № 1. С. 42–55; *Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е.* Правовой мониторинг: концепция и организация // *Журнал российского права*. 2007. № 5. С. 25–38; *Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б.* и др. Об организации и проведении правового мониторинга // *Журнал российского права*. 2010. № 6. С. 125–136 и др.

³ См.: решение президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 16 февраля 2011 г. (протокол № 22).

⁴ См., например: *Организационно-правовые механизмы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: монография* / Т.Я. Хабриева, Л.В. Андриченко, А.М. Цирин и др. М., 2019; *Противодействие коррупции в субъектах*

и международных антикоррупционных стандартов¹. В 2011–2012 гг. сотрудниками Института были проведены выездные эмпирические исследования в субъектах РФ, в рамках которых анализировалась практика реализации антикоррупционной политики в регионах². В рамках Программы международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР), разработанной в ИЗиСП³, сформированы методологические подходы к выявлению и оценке масштабов коррупционных проявлений.

Основное содержание пособия изложено в трех главах.

В первой главе представлена концепция правового мониторинга: анализируются его понятие и основные подходы к пониманию, представленные в юридической и социологической доктрине, с учетом достижений современной науки дается классификация правового мониторинга, исследуется технология антикоррупционного мониторинга, выявляются проблемы правового регулирования правового и в частности антикоррупционного мониторинга в России, предлагаются альтернативные варианты их решения.

Вторая глава посвящена анализу правового мониторинга в деятельности по противодействию коррупции. Здесь представлены результаты мониторинга динамики федерального и регионального отечественного законодательства о противодействии коррупции на современном этапе, а именно с 1991 по 2020 г.⁴

В третьей главе правовой мониторинг законодательства о противодействии коррупции исследуется в качестве основы юридического прогнозирования. В частности, на основе его данных определяется

Российской Федерации: науч.-практ. пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013; Черепанова Е.В. О мониторинге реализации Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 32–37.

¹ См., например: Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М., 2015; Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 5–12.

² Андриченко Л.В., Хабриева Т.Я., Цирин А.М. О результатах анализа практики реализации программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации и предложениях по повышению их эффективности // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 58–67.

³ Программа международного научного мониторинга проявлений коррупции (МОНКОР) / рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева. М., 2015.

⁴ В пособии за основу принят широкий подход к понятию законодательства, объединяющий законодательные и подзаконные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

правовая природа этого законодательства. С учетом достижений научной школы правотворчества ИЗаСП¹ в развитии теории систематизации законодательства² дается прогноз модернизации и систематизации российского законодательства о противодействии коррупции.

В заключительной части работы подводятся краткие выводы проведенного исследования.

¹ Страницы истории и очерки о научных школах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 4-е изд., доп. и перераб. М., 2015. С. 347–359.

² См., например: Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С.Н. Братуся, И.С. Самошенко. М., 1962; Свод законов Советского государства. Теоретические проблемы / под ред. И.С. Самошенко. М., 1981; Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. СПб., 2003.

Глава 1

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА

1.1. Правовой мониторинг: юридическая технология в обеспечении жизненного цикла нормы права. Антикоррупционный мониторинг

Противодействие коррупции представляет собой деятельность по профилактике и борьбе с ней, минимизации и устранению последствий коррупционных правонарушений, осуществляемую широким кругом субъектов: органами власти и местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами. Эта деятельность предполагает принятие целого ряда разнообразных мер в первую очередь по предупреждению коррупционных правонарушений, насчитывает множество направлений, что, несомненно, предполагает необходимость наличия в ней технологического компонента.

В правовой сфере с усложнением процессов правотворчества и правореализации, развитием юридической науки, поиском новых правовых средств достижения эффективности законодательства и нормативных правовых актов в целом развитие получают юридические технологии, понимаемые как совокупность принципов, методов, способов и приемов преобразования правовой информации в эффективный нормативный правовой акт¹; «система научно обоснованных приемов, способов и других правовых инструментов, а также процедур их использования, которые позволяют оптимально применять необходимые ресурсы (финансовые, организационные, кадровые и т. д.) в целях обеспечения действенности юридических решений»².

¹ Баранов В.М. Предисловие // Проблемы юридической техники: сб. ст. / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000. С. 11; Власенко Н.А. Законодательная технология (Теория. Опыт. Правила): учеб. пособие. Иркутск, 2001. С. 7–9.

² Хабриева Т.Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современ-